**闵行区区级财政政策成本预算绩效**

**分析操作指引（试行）**

第一章 总 则

**第一条** 为深入贯彻落实国家、市级和区级关于全面实施预算绩效管理和深化预算管理制度改革的有关要求，全面推开成本预算绩效管理改革工作，提高财政政策成本预算绩效分析工作质量，促进财政政策成本预算绩效分析工作的制度化、规范化、标准化，制定本操作指引。

**第二条** 财政政策成本预算绩效分析是指财政部门和预算主管部门等相关主体，运用成本效益分析等方法，对财政政策的投入、产出、效果等进行系统性综合分析，推动优化完善政策，提升政策效能。

**第三条** 财政政策成本预算绩效分析应当遵循以下基本原则：

（一）全面系统原则。全面分析政策目标、支持范围、支持对象、支持方式和标准、组织实施等，将投入、管理、产出、效果形成有机联系的统一整体。

（二）科学规范原则。按照规范标准的工作程序，全面收集相关数据资料，根据不同类型的财政政策，确定不同的分析重点，采用适当的成本效益分析方法，确保政策成本预算绩效分析结果科学有效、客观公正。

（三）务求实效原则。政策成本预算绩效分析应与政策立项、事前绩效评估、绩效评价等有效衔接，提高分析工作质效，促进财政资源优化配置。

**第四条** 建立健全财政部门、预算主管部门和资金使用单位职责明确、相互衔接、各有侧重、统筹协调的财政政策成本预算绩效分析工作体系。

（一）财政部门职责。财政部门负责政策成本预算绩效分析的总体推进，落实财政部门牵头开展的政策成本预算绩效分析工作。组织和指导预算主管部门开展政策成本预算绩效分析工作，对预算主管部门政策成本预算绩效分析结果进行审核，督促预算主管部门加强结果应用、落实整改工作，对预算主管部门的政策成本预算绩效分析工作开展监督考核。

（二）预算主管部门职责。预算主管部门是政策成本预算绩效分析工作的责任主体，落实由预算主管部门牵头开展的政策成本预算绩效分析工作。配合做好财政部门牵头开展的政策成本预算绩效分析工作，及时、完整提供相关数据材料，做好调研以及相关沟通联络工作。加强分析结果在预算管理、业务管理、支出标准化等方面的应用。加强对资金使用单位政策成本绩效分析工作的组织协调，督促资金使用单位落实政策成本预算绩效分析整改工作。对存在多个支持方向或者涉及跨部门管理的政策，牵头预算主管部门要切实履行主体责任，加强与各相关职能部门的组织协调。

（三）资金使用单位职责。加强政策成本预算绩效分析结果在本单位预算管理、业务管理中的应用。落实政策成本预算绩效分析整改工作。

财政部门、预算主管部门和资金使用单位主动接受人大、政协监督，积极邀请相关专业委员会和人大代表、政协委员参加政策调研、报告论证等工作。

第二章 财政政策成本预算绩效分析工作内容

**第五条** 财政政策成本预算绩效分析工作内容主要包括确定绩效目标、锚定投入方向、选定投入方式、核定支持标准和规模、划定分担比例、优化管理机制六个方面。

**第六条** 确定绩效目标。根据党中央、国务院和市委、市政府、区委、区政府重大决策部署等，充分考虑国际国内发展形势、事业发展规划、公共服务目标和服务标准等，研究确定政策绩效目标。对新设政策，要充分利用政策立项资料，如调研报告、事前评估报告、部门规划文件等，强化不同省市区同类政策比较。对既有政策，要分析评判政策当前绩效水平，纵向比较历年绩效表现，横向比较不同省市区同类政策绩效，分析政策环境及政策对象需求变化等。通过对标上级决策部署、本区发展需要、公众现实需求、标杆水平等，找准政策绩效基线，明确政策应达到的产出和效益水平，科学设定绩效指标和指标值，确保绩效目标既与经济社会发展水平和现实需求相适应，又与部门职能、规划和财政可承受能力相匹配。

**第七条** 锚定投入方向。对于新设政策，分析比较政策实施方案和备选方案，厘清支持范围、支持对象与绩效目标的对应关系，聚焦政策拟解决的问题和受益主体的现实需求，分析政策投入方向的精准性，论证受益主体覆盖范围的合理性。对于既有政策，结合历年支出情况、实施效果、支持对象满意度等情况，在充分考虑新时期形势变化、任务要求、中长期目标等因素的前提下，运用成本效益分析等方法，分析不同投入方向的产出效益水平，锚定同等投入情况下产出效益高的投入方向，判断政策覆盖范围是否合理，是否需要扩大或缩小政策覆盖范围。

**第八条** 选定投入方式。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，遵循经济社会发展规律、把握经济社会发展趋势，判断现有投入方式是否有助于更好发挥政策作用。对采用奖补资金、贷款贴息、资本金注入、政府采购等不同投入方式的政策，将其投入成本和相关产出效益进行科学的比较分析，论证确定更为科学高效的投入方式，真正做到把财政资金用好、用在刀刃上，实现资源投入与绩效水平的合理匹配。

**第九条** 核定支持标准和规模。结合政策绩效基线、物价水平差异、财政可承受能力等因素，广泛收集、梳理标杆地区同类型政策的支持标准，从对标差异、支持力度、投入经济性等角度，综合研判政策支持标准的科学性、合理性和可持续性。厘清财政支出责任，优化完善政策支持标准，避免政策过度保障，干扰市场竞争机制发挥作用。分析预测受益主体数量规模，测算实施期整体投入规模和分年度投入规模。

**第十条** 划定分担比例。对涉及多级财政分担的政策，基于政策内容，依据地区经济社会发展水平、事权和支出责任划分、财政可承受能力等因素，明确各级财政分担比例。

**第十一条** 优化管理机制。深度剖析预算管理和业务管理机制，聚焦政策的制定、宣传、申报、审批、公示、兑现、监控、验收、评价等完整环节流程，查找影响政策效益发挥的制约因素，不断完善管理机制，提升管理水平。建立健全政策全生命周期管理，确保政策的连贯性和有效性。

**第十二条** 政策成本预算绩效分析可结合政策立项、事前绩效评估、绩效评价等工作实施开展。针对执行上级标准的政策，可适当简化分析内容，重点从测定投入规模和优化管理机制两个方面开展政策成本预算绩效分析工作。

第三章 财政政策成本预算绩效分析工作方法

**第十三条** 财政政策成本预算绩效分析应当根据政策的内容和特点，选择合适的成本效益分析具体方法开展分析工作，可采用以下一种或多种方法。

（一）动态比较法。即通过政策实施前后绩效差异对比、政策有无绩效差异对比、不同省市区同类政策绩效对比等方式，分析政策对象精准性、投入方式科学性、支持标准合理性的方法。

（二）标杆管理法。是指以国际国内同行业中较高的绩效水平为标杆进行分析的方法。

（三）因素分析法。指通过全面统计影响政策绩效目标实现和实施效果的内外因素，综合分析内外因素对政策绩效目标实现的影响程度。

（四）公众评判法。指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式，对相关情况提供咨询意见和结论支撑。

（五）净现值法。即对于以经济成本或收益为主、涉及生命周期较长的分析对象，将当期、远期成本和收益都折合成现值，根据净现值遴选最优方案。

（六）其他科学合理的分析方法。

第四章 财政政策成本预算绩效分析工作流程

**第十四条** 工作流程一般分为实施准备、调研分析、报告形成三个阶段。

**第十五条** 实施准备阶段主要包括以下工作流程：

（一）确定分析对象。结合年度工作重点和实际需求，围绕提质增效、优化管理等目标，遴选确定分析对象。

（二）制定工作计划。明确整体工作进度安排、工作任务分配、分析关注重点等工作要求，制定年度政策成本预算绩效分析工作计划。

（三）组建工作推进小组。财政组织开展的，工作推进小组应由财政部门、预算主管部门、资金使用单位共同组成；预算主管部门组织开展的，工作推进小组应由预算主管部门及资金使用单位的业务与财务组成，同时明确具体人员职责分工。确有必要委托第三方开展绩效管理相关工作的，要严格按照政府采购程序和要求，依法合规选取，加强比价，既保证质量，又严格控制成本。

（四）制发通知。工作推进小组根据工作需要，结合年度工作计划制发通知，明确分析对象、工作时间、工作要求等事项。

**第十六条** 调研分析阶段主要包括以下工作流程：

（一）收集分析资料。工作推进小组梳理《财政政策成本预算绩效分析资料需求清单》，明确所需资料以及提交资料的时间要求，充分获取相关财务资料、业务资料、组织管理情况资料等。根据梳理的资料开展案头分析，了解政策支持方向、投入方式、支持标准等内容，掌握政策基本情况。

（二）开展现场调研。工作推进小组进点预算主管部门、资金使用单位充分开展现场调研，通过座谈走访、现场勘察等多种方式，了解受益主体的获得感、满意度，以及政策制定和实施过程中存在的问题等。

（三）实施调研分析。工作推进小组结合资料分析与现场调研情况进行调研分析，围绕政策成本预算绩效分析的“确定绩效目标、锚定投入方向、选定投入方式、核定支持标准和规模、划定分担比例、优化管理机制”六个方面开展调研分析。

**第十七条** 报告形成阶段主要包括以下工作流程：

（一）撰写报告。报告主要包括：政策基本情况、绩效分析工作情况、政策成本预算绩效分析、分析结论、其他需要说明的情况等内容。分析报告应就政策是否新设、调整、延续或退出，政策投入方向、投入方式、支持标准、投入规模、分担机制，加强和改进管理等提出意见建议。

（二）论证完善。组织开展报告论证，由工作推进小组进一步修改完善后形成正式报告。

（三）审核报送。对预算部门开展的政策成本预算绩效分析，正式报告形成后要按部门重大决策事项程序进行审议，审议通过后报财政部门。

第五章 财政政策成本预算绩效分析结果应用

**第十八条** 财政部门将政策成本预算绩效分析结果作为政策新设、调整、延续、退出的重要依据。对于绩效较好的政策优先予以预算资金保障；对绩效目标已实现、低效或无效的政策进行调整或取消，并削减或取消预算资金安排；对于市场竞争机制逐步能够有效调节的，规定实施期限实行退坡政策，到期予以取消。不断完善政策支持标准体系，优化财政支出结构，进一步提高财政管理水平。

**第十九条** 预算主管部门根据政策成本预算绩效分析结果落实问题整改，优化政策制定和政策实施管理。建立健全政策支持标准，按要求编制申报预算，进一步强化本部门预算管理和业务管理，并将结果应用情况报送财政部门。参照建立的相关绩效指标体系，开展事前绩效评估、绩效目标管理和绩效评价。

**第二十条** 根据财政预算管理一体化系统平台等的要求推动建立绩效基线、支持标准共建共享共用机制，为预算编制及审核提供参考。

第六章 附 则

**第二十一条** 本操作指引适用于区级财政政策成本预算绩效分析工作。各镇可结合自身工作实际参照执行。

**第二十二条** 本操作指引由闵行区财政局负责解释，自发布之日起实施。

政策成本预算绩效分析 工作范本

（第一版）

闵行区财政局

目 录

一、分析工作流程图 [13](#bookmark2)

二、财政政策成本预算绩效分析资料需求清单 [14](#bookmark1)

三、财政政策成本预算绩效分析报告 [15](#bookmark3)

四、财政政策成本预算绩效分析结果应用报告 [41](#bookmark4)

范本 1 分析工作流程图



范本 2 财政政策成本预算绩效分析资料需求清单

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **文件类型** | **文件需求** |
| 1 | 政策制定 | 政策立项依据资料（政策相关的国家级纲领文件、市级、区级相关领域中长期发展规划、会议决议等） |
| 2 | 政策立项程序文件（可行性研究报告、专家论证材料、受益 主体需求调研、会议纪要、签报批复等） |
| 3 | 预算管理 | 政策实施期内政策预算申报及资金计划材料（预算申报计划、 资金测算依据、测算标准等） |
| 4 | 政策实施期内政策支出明细账、决算报告、资金执行情况统 计表 |
| 5 | 针对政策资金的审查、审计、财务检查、项目执行审核等材 料 |
| 6 | 绩效管理 | 政策实施期内政策绩效目标申报表、政策绩效评价报告、 自 评价报告等 |
| 7 | 组织管理 | 政策涉及的资金管理办法、实施细则、申报指南或相关制度 |
| 8 | 政策实施期内政策信息公示记录、宣传资料 |
| 9 | 受益主体申报评审情况（专家名单及资质证明、审核报告等） |
| 10 | 政策实施 | 政策实施期内政策实施数据（包括受益主体、项目名称、投 资估算、申报材料、兑现证明等） |
| 11 | 政策效果 | 政策实施期内统计数据 |
| 12 | 政策实施期内受益主体绩效数据 |
| 13 | 政策实施期内政策所属领域工作总结、工作考核结果及相关 奖励兑现情况 |
| 14 | 受益主体座谈反馈、满意度情况调查 |
| 15 | 其他 | 其他可供参考资料 |

范本 3 财政政策成本预算绩效分析报告

财政政策成本预算绩效分析报告

（参考框架）

政 策 名 称： × × × × × × × × × ×

预算主管部门： × × × × × × × × × ×

第三方机构： × × × × × × × × × ×

XXX 年 XX 月

**目** **录**

**摘** **要** **-** [**18**](#bookmark5) **-**

一、政策基本情况 [23](#bookmark6)

（一）政策背景 [23](#bookmark7)

（二）政策内容 [23](#bookmark8)

（三）政策组织实施流程 [24](#bookmark9)

（四）资金投入和使用情况 [24](#bookmark10)

（五）政策实施和完成情况 [25](#bookmark11)

**二、绩效分析工作情况** [**25**](#bookmark12)

（一）分析目的、对象和范围 [25](#bookmark13)

（二）分析思路 [26](#bookmark14)

（三）分析方法 [26](#bookmark15)

（四）分析过程 [26](#bookmark16)

**三、政策成本预算绩效分析** [**26**](#bookmark17)

（一）绩效基线分析 [26](#bookmark18)

（二）投入方向分析 [30](#bookmark19)

（三）投入方式分析 [32](#bookmark20)

（四）支持标准和规模分析 [33](#bookmark21)

（五）分担机制分析 [36](#bookmark22)

**四、分析结论** [**37**](#bookmark23)

**五、其他需要说明的情况** [**37**](#bookmark24)

**六、附件** [**37**](#bookmark25)

摘 要

（注：摘要体现核心内容，框架结构与正文保持一致）

**一、政策基本情况**

简述政策背景、政策内容、组织实施流程、资金投入和使用 情况、政策实施和完成情况。

**二、政策成本预算绩效分析**

从绩效目标、投入方向、投入方式、支持标准和投入规模、 分担机制等方面进行分析，确定政策绩效基线，对投入方向的精 准性、投入方式的科学性、支持标准的合理性等进行分析，并对 政策实施期整体和分年度政策投入规模进行测算，确定各级财政 分担比例。

**（一）绩效基线分析**

**1.政策绩效目标分析。**结合政策相关基础资料，分析政策应 实现的经济效益、社会效益和环境效益。按照结果导向、产出效 益匹配的原则，根据要实现的效益明确对应的产出，确定绩效（产 出和效益）指标体系。

**2.绩效表现分析。**为客观真实地反映政策绩效表现，应按照 微观、中观、宏观三个层次逐层对政策绩效表现进行论证。在具 体论证过程中，要遵循逐层递进推导的原则，在上一层次绩效表现达标的前提下，再论证下一层次绩效表现，以此避免过度放大 政策绩效。

**3.基线对标分析。**从上级决策部署、本区发展需要、公众现 实需求、其他相关政策、外省市政策情况等角度出发，论证政策 基线形成的过程。

**（二）投入方向分析**

逐项分析政策本身与其他本市、本区相关政策的内在关系，关注政策是否能与其他现行政策形成“组合拳”，避免政策相互重复、交叉、矛盾。通过成本效益分析、公众评判、因素分析等方法，分析新设、既有政策投入领域、实施内容、支持对象、认定标准等，并进行优化完善。

**（三）投入方式分析**

阐述如何通过效率性分析（即对不同投入方式的投产效率进 行分析）等确定更科学的投入方式。一是分析不同投入方式选择 的科学性，是否有政策过度干预，削弱市场竞争机制发挥作用的 情况；二是运用成本效益分析法、因素分析法等方法，对不同投 入方式政策的投产效率进行综合比较，选取效率更高的政策投入 方式，并对投入方式变化可能产生的预期投入资源、成本变化等 进行预测与再论证。

**（四）支持标准和投入规模**

采用比较研究分析、支持力度分析、投入经济分析等分析手 段，形成对现行支持标准的分析结论，并提出支持标准的优化建 议。支持标准分析可从比较研究分析、支持力度分析、投入经济 性分析等一个或多个角度开展。

**1. 比较研究分析。**分析对标地区同类政策的支持标准，形成 可供参考的政策支持标准区间。

**2.支持力度分析。**分析政策支持力度是否和受益主体现实需 求、经济社会发展水平、财政可承受能力等相匹配。对涉及项目 支出的政策，关注项目支持力度对受益主体的激励作用。

**3.投入经济分析。**重点关注在政策目标达成的基础上，政策 支持标准是否相对较低。

对形成或调整支持标准的，应说明支持标准的具体框架结构、 测算计量依据和方法等。

基于受益主体数量规模的分析预测，与对应政策支持标准挂 钩，以绩效为导向，区分轻重缓急，细化政策不同投入方向的资 金分配，强化政策投入对重大战略任务和基本民生的财力保障， 估算实施期整体和分年度的政策投入规模，优化投入结构。

**1.估算符合标准的受益主体数量。**汇集预算主管部门、相关 统计数据，估算符合标准的潜在受益主体数量。在受益主体数量 估算的基础上，进一步论证不同投入方向资金分配的合理性。

**2.核算（估算）实施期整体和年度投入总额。**基于受益主体数量规模的分析预测，与对应政策支持标准挂钩，汇总形成对政 策实施期整体和年度投入总额的测算。

**（五）分担机制分析**

如涉及多级财政事权和支出责任划分的，要充分研究受益主 体数量、政策支持标准等变化调整情况，基于政策投入规模总量， 探索形成各级财政间合理的分担比例，最终确定各级财政的分担 金额。

对专项转移支付、共同财政事权转移支付等支出政策的成本 预算绩效分析参照上述分析路径执行，分析时需注意以下几点： 一是优化资金分配过程，确定资金分配优先级，对于区本级和街 镇，明确资金保障公共服务的先后顺序；二是优化资金分配方式， 根据政策特征区分因素分配法，项目分配法，或因素法和项目法 相结合的分配方式；三是优化影响资金分配的因素，根据政策内 容，明确影响因素分配的基本因素，如人口、面积；财经因素， 如财政可承受力，经济发展水平，市区分担比例等；绩效因素， 如绩效评价和绩效考核结果；其他因素，如动态调整系数等；四 是优化配套资金要求，包括配套资金规模，规模测算依据等。

**三、分析结论**

**（一）政策制定的建议**

明确政策是否新设、调整、延续或退出。

**（二）政策投入的建议**

明确政策投入方向、投入方式、支持标准、投入规模（实施 期整体投入和分年度投入）、分担机制等。

**（三）政策实施管理的建议**

针对资金管理和实施管理方面存在的问题，提出优化完善的 意见建议。

**（四）预期效果情况**

阐述经过成本预算绩效分析后，政策在产出、效益等方面的 预期提升情况。

**四、其他需要说明的情况**

按需阐述特别说明事项，包括政策成本预算绩效分析工作的 基本前提、重要假设、适用范围等，例如数据采集可行性或历史 记录不充分，选择引用其他数据替代等特殊情况。

XXX 财政政策成本预算绩效分析报告

（参考框架）

引 言

根据《闵行区加强成本预算绩效管理的实施方案》（闵府办发〔2023〕36号）、《闵行区区级财政政策成本预算绩效分析操作指引（试行）》的相关要求， × ×部门（委托 × ×事务所（公司））对 × ×财政政策开展成本预算绩效分析， 按照“全面系统、科学规范、务求实效” 的原则，形成本报 告。

一、政策基本情况

**（一）政策背景**

通过介绍政策制定的依据文件，党委政府决策部署、部 门职责、中期财政规划、财政事权和支出责任，社会需求及 其解决的主要问题等，阐释财政政策制定的背景情况和开展 成本预算绩效分析的必要性。

应通过相关数据客观反映政策拟解决的公共服务、经济 社会发展需求及现状等，可通过与国家、对标地区相关数据 的对比分析进行阐述，尽可能以图表的形式进行展示。

**（二）政策内容**

整体性介绍政策内容结构，对涉及多个行业、多个部门 的政策，明确说明政策在各行业、各部门间的政策布局及政 策数量。

对政策文本及其主要内容进行系统梳理，包括政策对象、 投入方式、支持标准、审批要求、实施期等。对既有政策，

还需说明政策以前年度的修订变化情况。可通过表格的形式 进行呈现。

表 1 政策内容梳理表

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **主管** **部门** | **政策** **名称** | **支持** **范围** | **支持** **对象** | **投入** **方式** | **支持** **标准** | **实施期** | **备注** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

**（三）政策组织实施流程**

主要介绍政策涉及利益相关方和职责分工，政策实施流 程和执行情况。组织实施应体现实施主体完整、实施流程闭 环的要求。主体应完整覆盖预算主管部门、财政部门、资金 使用单位和受益主体，实施流程应体现逻辑顺序，覆盖政策 制定、宣传、 申报、审批、公示、兑现、监控、验收、评价 等完整环节流程。如有需要可以画出政策实施的流程图。

**（四）资金投入和使用情况**

**1.资金来源。**按照政策实际情况介绍资金来源，包括一 般公共预算、政府性基金预算等四本预算。对多级财政资金

支持的，应说明分担比例和分担规模。对专项转移支付政策， 还应明确资金分配因素。对存在非财政资金安排的部分，应 具体说明。

**2.资金安排和使用情况。**完整反映政策整体及各年度预 （决）算情况、预算调整或变更情况及原因、资金结转结余 情况等，列示预算编制依据。对新设政策，应预估列示实施 期整体和各年度投入规模。对既有政策，应分别列示各年度 资金投入情况。

系统梳理政策支持方向和预算支出项目之间的对应关 系，完整反映政策实施期整体和各年度预算执行、投入规模、 投入方向、投入结构、变化趋势、项目资金投入（涉及项目 支出的政策）等情况。

对资金分配对象非资金最终支出主体的，要延伸说明资 金使用情况。

**（五）政策实施和完成情况**

从政策执行的角度出发，通过量化数据对政策的实施及 完成情况进行说明。如涉及项目支出的，还需对项目的完成 情况进行说明。

二、绩效分析工作情况

**（一）分析目的、对象和范围**

**1.分析目的。**阐述本次成本预算绩效分析所要实现的目 标，体现分析的核心价值，说明分析意图解决的问题所在，

一般可从绩效基线分析、政策对象分析、投入方式分析、支 持标准分析、投入规模分析等角度具体描述。实施方应认识 到本段内容是政策成本预算绩效分析核心思想和工作能力 的具体体现，务必体现本次工作开展的作用，切忌采用通用 表述或简单文字堆砌。

**2.分析对象和范围。**明确政策资金的总量、时间跨度、 政策对象、 区域范围等方面。

**（二）分析思路**

根据政策内容和特点，围绕“确定绩效目标、锚定投入 方向、选定投入方式、核定支持标准和规模、划定分担比例、 优化管理机制”的分析路径，对每一环节分析内容进行阐述。

**（三）分析方法**

举例说明拟选用的政策成本预算绩效分析工作方法，包 括动态比较法、标杆管理法、因素分析法、公众评判法、净 现值法等，需结合政策情况详细说明选取该方法的原因、使 用方式和预期效果。

**（四）分析过程**

围绕调研分析、报告形成阶段等环节，按各工作环节（步 骤）逐项阐述工作内容。

三、政策成本预算绩效分析

**（一）绩效基线分析**

绩效基线分析应包括绩效目标分析、绩效表现分析、基

线对标分析等内容。

**1.绩效目标分析。**结合政策相关基础资料，分析政策应 实现的经济效益、社会效益和环境效益。按照结果导向、产 出效益匹配的原则，根据要实现的效益明确对应的产出，确 定绩效（产出和效益）指标体系。

对新设政策，要充分利用政策立项资料，如调研报告、 事前评估报告、部门规划文件等分析确定政策绩效目标及指 标，分析绩效目标及指标设定的合理性。对既有政策，要重 点关注政策历年实施情况，考虑目标值变化趋势、国际国内 发展形势、政策对象需求变化情况等分析确定政策目标及指 标。

根据《关于进一步加强上海市市级财政专项资金绩效管 理的通知》（沪财绩〔2023〕3 号）分级分类管理的相关要求， 绩效目标应体现投入方向的特征：

表 2 政策绩效目标分析关注点建议

|  |  |
| --- | --- |
| **政策投入方向** | **分析关注点建议** |
| 涉及产业、重点区域 发展方向 | 围绕引导和激励社会资本的投入、产业和企业主体增长、 产业规模和结构的提升、关键领域和薄弱环节的攻关提 升、相关资源和要素的集聚、经济税收贡献度、就业带 动人数等内容进行梳理、确认。同时，要关注政策的反 哺能力，分析受益主体在取得政策支持后，在营收、利 润、税收等方面的增长情况，分析政策是否对地区经济 社会发展具有“造血”贡献。 |
| 涉及科技方向 | 围绕在基础研究及前瞻性重大技术研究、关键技术研究 及技术标准研究、成果转化、促进行业发展等内容进行 梳理、确认。 |
| 涉及人才发展方向 | 围绕在基础研究及前瞻性重大技术研究、关键技术研究 及技术标准研究、成果转化、促进行业发展等内容进行 梳理、确认。 |
| 涉及农林、节能环保 方向 | 围绕乡村振兴目标实现度、农业生产及发展提升水平、 绿化覆盖率及成活率、节能减排目标完成度、生态环境 恢复程度、社会及生态发展贡献度等内容进行梳理、确 认。 |
| 涉及工程建设方向 | 围绕工程的建设内容和规模、工程质量和工期控制、建 设成本管控、建成后运行维护状况、设施使用覆盖人群 和地域规模、预期取得的综合效益等内容进行梳理、确 认。 |

对涉及其他方面的，预算主管部门应根据与政策制定直 接相关的依据文件，分析重点工作任务和需要解决的主要问 题，研究梳理政策绩效目标。

**2.绩效表现分析。**对既有政策，应对政策实施期内的绩 效表现开展重点分析。在具体分析过程中，应按照微观、中 观、宏观三个层次逐层对政策绩效表现进行论证。在微观层 面，聚焦政策具体实施内容，分析政策实施后的直接产出效

益情况，从受益主体取得政策支持前后、受益主体与潜在受 益主体的绩效差异等方面着手论证政策在微观层面的绩效 状况；在中观层面，围绕政策实施后应产生的示范、引导、 带动等作用，分析政策在具体投入方向上的绩效表现；在宏 观层面，从产业发展规划、民生保障计划等综合性、宏观性 目标出发，论证政策综合效益的实现程度。在具体分析的过 程中，应按照“先微观、再中观、后宏观” 三个递进层次， 客观真实地对政策绩效表现进行论证，避免过度放大政策绩 效。

**3.基线对标分析。**可从上级决策部署、本区发展需要、 公众现实需求、其他相关政策、不同省市政策情况等角度开 展。

（1）上级决策部署对标。基于政策实施内容，逐项分 析政策与党中央、国务院相关重大决策部署的符合程度，分 析研判是否与上级政府工作安排相匹配。

（2）本区发展需要对标。依照政策实施内容，分析政 策本身与区委、区政府重大决策部署、本区国民经济和社会 发展规划及其他专项规划要求、相关预算主管部门职能职责 的匹配情况。

（3）公众现实需求对标。按照政策实施具体内容，通 过公众评判法等手段，收集社会公众对政策的需求信息，逐 项分析政策是否具有迫切的现实需求和明确的受众主体。

（4）标杆水平对标。收集标杆地区同类型政策，对标 行业领域较高的绩效水平，结合本区的具体情况，通过同一 地区部门间比较、不同地区同类政策间比较以及同一政策内 比较，厘清政策绩效水平差异，明确影响绩效差异的主要因 素，分析确定政策绩效基线。针对既有政策，绩效基线的确 定还应结合与历史和当前实际水平的对标分析，对当前实际 值与标杆值存在差距的，具体说明影响效益实现的制约因素。 通过汇总数据对比、变动情况对比等，重点说明本政策核心 效益达成情况，以图表相结合的形式说明当前政策产出和效 益实现方面存在的差距情况。

每项政策均应至少符合（1）-（3）中的一项，并在进行 第（4）项对标后，形成相应的绩效基线。

绩效基线形成后，相关绩效指标及其实际值、标杆值、 标准来源等应于“ 附件 财政政策绩效目标表” 中体现。政 策绩效目标包括实施期目标和年度目标。实施期整体绩效目 标应从宏观方面体现长期财政支出的政策意图，是政策到期 后应达成的最终绩效目标；年度绩效目标是对实施期整体目 标的细化分解，体现当年重点任务和重点工作，是当年度的 目标。如果分析工作涉及多年度的，应逐年梳理填列。

**（二）投入方向分析**

首先，逐项分析政策本身与其他本市、本区相关政策的内在关系，关注政策是否能与其他现行政策形成“组合拳”，避免政策相互重复、交叉、矛盾。其次，通过投入方向的

精准性分析，分析新设和既有政策投入领域、实施内容、支持对象、认定标准的精准性，并对政策投入领域、支持对象、认定标准的选择与设置进行优化完善。政策方向的精准性是政策有效执行的前提。可通过成本效益分析、公众评判、因素分析等方法，分析政策在任务分解、资金分配、项目设置、对象范围、认定标准等方面的设置精准性，判断政策支持对象的认定标准是否覆盖实现政策目标的核心主体，切实做到政策 投入“精准滴灌”。

对新设政策，结合可行性研究报告、立项审批材料等文 件聚焦政策拟解决的问题和受益主体的现实需求，分析政策 投入方向设置的精准性,确定合理的受益主体覆盖范围。对 既有政策，应结合政策历年支出总额、实施效果、支持对象 满意度等对政策投入方向的精准性进行分析。同时，对既有 政策需要论证当前形势是否发生重大变化、国家有无新的政 策要求、设立依据是否失效或废止、实际绩效与政策目标是 否差距过大，进而论证政策支持范围和支持对象是否调整。

在政策支持范围和支持对象确定的基础上，进一步论证 认定标准与政策受益主体的一致性，对存在偏差的予以调整 优化。

表 3 财政政策支持对象建议表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **政策内容** | **现行支持对象** | **建议支持对象** |
| **支持** **范围** | **认定** **标准** | **受益主体** **规模** | **支持** **范围** | **认定** **标准** | **受益主** **体规模** |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |

**（三）投入方式分析**

阐述如何通过效率性分析（即对不同投入方式的投产效 率进行分析）等确定更科学的投入方式。对于采用奖补资金、 贷款贴息、资本金注入、政府采购等不同投入方式的政策，

一是分析不同投入方式选择的科学性，是否有政策过度干预， 削弱市场竞争机制发挥作用的情况；二是运用成本效益分析 法、因素分析法等方法，对不同投入方式政策的投产效率（包 括并不限于政策的直接产出效益和间接引导带动效益）进行 综合比较，结合政策对象分析的相关结论，选取效率更高的 政策投入方式，并对投入方式变化可能产生的预期投入资源、 成本变化等进行预测与再论证。

表 4 财政政策投入方式建议表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **政策** **内容** | **现行投入方式** | **建议投入方式** | **预期效益变化** | **预期投入资源/成** **本变化** |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

**（四）支持标准和规模分析**

采用比较研究分析、支持力度分析、投入经济分析等分 析手段，形成对现行支持标准的分析结论，并提出支持标准 的优化建议。支持标准分析可从比较研究分析、支持力度分 析、投入经济性分析等一个或多个角度开展。

**1. 比较研究分析。**分析对标地区同类政策的支持标准， 形成可供参考的政策支持标准区间，参考表式如下：

表 5 各地区政策支持标准对比表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **政策名称** | **所属地区** | **支持对象** | **投入方式** | **支持标准** | **支持标准区间** |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

**2.支持力度分析**。分析政策支持力度是否和受益主体现 实需求、经济社会发展水平、财政可承受能力等相匹配。对 涉及项目支出的政策，关注项目支持力度对受益主体的激励 作用。对涉及重大战略任务、重点发展领域的政策重点关注

是否坚持“大钱大方、小钱小气”，着力强化重大战略财力 保障；对涉及民生保障的政策重点关注是否坚持尽力而为、 量力而行，切实兜准民生底线。

**3.投入经济分析。**重点关注在政策目标达成的基础上， 政策支持标准是否相对较低。对于采用奖补资金方式的政策 要分解到项目，核清成本，建立健全项目投资标准，重点分 析支持标准占被补助事项实际成本的比重，在确保不削弱政 策引导激励效果的前提下，测算更为经济的支持标准；对于 采取资本金注入的政策，要兼顾社会效益和经济效益，分析 资金引导带动社会资金作用；对于采取政府采购方式的政策 要对形成的公共产品和服务的经济耗费进行测算，按合理的 标准进行补贴。

形成或调整支持标准的，应说明支持标准的具体框架结 构、测算计量依据和方法等。

表 6 财政政策支持标准建议表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **政策内容** | **现行支持标准** | **建议支持标准** |
| **支持范围** | **支持标准** | **计量单位** | **支持范围** | **支持标准** | **计量单位** |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |

基于受益主体数量规模的分析预测，与对应政策支持标 准挂钩，以绩效为导向，区分轻重缓急，细化政策不同投入

方向的资金分配，强化政策投入对重大战略任务和基本民生 的财力保障，估算实施期整体和分年度的政策投入规模，优 化投入结构。

1.估算符合标准的受益主体数量。汇集预算主管部门、

相关统计数据，估算符合标准的潜在受益主体数量。估算依 据包括： 以前年度受益主体数量（ 既有政策）、新申请或新 审批通过的受益主体数量、按照认定标准划定的受益主体数 量等。在受益主体数量估算的基础上，进一步论证不同投入 方向资金分配的合理性。对涉及产业、重点区域发展的政策 重点关注下属各投入方向形成的单位投入经济贡献（如产值、 增加值、税收等），对涉及民生保障的政策重点关注不同受 益主体对政策的相对需求强度。对效率高、需求程度高的投 入方向于政策预算内优先安排，对效率偏低、需求程度相对 偏弱的投入方向酌情考虑限制实际受益主体数量，以此为其 他投入方向腾出空间。

表 7 财政政策资金分配表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **政策** **内容** | **投入** **方向** | **估算情况** | **分配建议** | **调整情况** |
| **受益主体/** **项目个数** | **资金量** | **受益主体/** **项目个数** | **资金量** |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **合计** |  |  |  |  |  |  |

**2.核算（估算）实施期整体和年度投入总额**。基于受益 主体数量规模的分析预测，与对应政策支持标准挂钩，汇总

形成对政策实施期整体和年度投入总额的测算。表式如下：

表 8 财政政策投入核算（估算）表

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **政策内容** | **年度** | **支持标准** | **计量单位** | **数量** | **计量单位** | **总投入** | **计量单位** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| **合计** |  |  |  |  |  |  |  |

注：按政策内容分年度分别填写“总投入”列，政策实施期整体投入规模应 等于各年度总投入的合计。

**（五）分担机制分析**

如涉及多级财政事权和支出责任划分的，要充分研究受 益主体数量、政策支持标准等变化调整情况，基于政策投入 规模总量，探索形成各级财政间合理的分担比例，最终确定 各级财政的分担金额。

【注意事项】对专项转移支付、共同财政事权转移支付 等支出政策的成本预算绩效分析参照上述分析路径执行，分 析时需注意以下几点：一是优化资金分配过程，确定资金分 配优先级，对于区本级和街镇，明确资金保障公共服务的先 后顺序；二是优化资金分配方式，根据政策特征区分因素分 配法，项目分配法，或因素法和项目法相结合的分配方式； 三是优化影响资金分配的因素，根据政策内容，明确影响因 素分配的基本因素，如人口，面积等；财经因素，如财政可

承受力，经济发展水平，市区分担比例等；绩效因素，如绩 效评价和绩效考核结果；其他因素，如动态调整系数等；四 是优化配套资金要求，包括配套资金规模，规模测算依据等。

四、分析结论

**（一）政策制定的建议**

明确政策是否新设、调整、延续或退出。

**（二）政策投入的建议**

明确政策投入方向、投入方式、支持标准、投入规模（实 施期整体投入和分年度投入）、分担机制等。

**（三）政策实施管理的建议**

针对资金管理和实施管理方面存在的问题，提出优化完 善的意见建议。

**（四）预期效果情况**

阐述经过成本预算绩效分析后，政策在产出、效益等方 面的预期提升情况。

五、其他需要说明的情况

按需阐述特别说明事项，包括财政政策成本预算绩效分 析工作的基本前提、重要假设、适用范围等，例如数据采集 可行性或历史记录不充分，选择引用其他数据替代等特殊情 况。

六、附件

附件 财政政策绩效目标表

财政政策绩效目标表

（ 年度）

|  |  |
| --- | --- |
| 政策名称 |  |
| 实施开始日期 |  | 实施结束日期 |  |
| 预算主管部门 |  | 实施单位 |  |
| 资金 情况 （万 元） | 实施期金额 |  | 年度金额 |  |
| 其中： 市级资金 |  | 其中： 市级资金 |  |
| 区级资金 |  | 区级资金 |  |
| 其他资金 |  | 其他资金 |  |
| 总 体 目 标 | 实施期目标 | 年度目标 |
| 目标 1： 目标 2： 目标 3：…… | 目标 1： 目标 2： 目标 3：…… |
| 绩 | 一级 | 二级指标 | 三级指标 | 实际值 | 标杆值 | 标准来源 | 二级指标 | 三级指标 | 实际值 | 标杆值 | 标准来源 |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 效 指 标 | 指标 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 成本 指标 | 经济成本 指标 | 指标 1： |  |  |  | 经济成本 指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 社会成本 指标 | 指标 1： |  |  |  | 社会成本 指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 生态环境 成本指标 | 指标 1： |  |  |  | 生态环境 成本指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 产 出 指 标 | 数量指标 | 指标 1： |  |  |  | 数量指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 质量指标 | 指标 1： |  |  |  | 质量指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 时效指标 | 指标 1： |  |  |  | 时效指标 | 指标 1： |  |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | 指标 2： |  |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 效 益 指 标 | 经济效益 指标 | 指标 1： |  |  |  | 经济效益 指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 社会效益 指标 | 指标 1： |  |  |  | 社会效益 指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 生态效益 指标 | 指标 1： |  |  |  | 生态效益 指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |
| 满意度指标 | 服务对象 满意度 指标 | 指标 1： |  |  |  | 服务对象满意度指标 | 指标 1： |  |  |  |
| 指标 2： |  |  |  | 指标 2： |  |  |  |
| …… |  |  |  | …… |  |  |  |

说明：1.年度目标主要针对政策成本预算绩效分析的当年度目标进行填列。如果分析工作涉及多年度的，应逐年梳理填列； 2.上述产出指标和效益指标既可以按照重点支持方向实施情况分别填列，也可以依据政策整体实施情况归纳提炼综合指标。

范本 4 财政政策成本预算绩效分析结果应用报告

财政政策成本预算绩效分析 结果应用报告

一、基本情况

（一是财政政策基本情况，包括财政政策实施内容、组织管 理、资金投入和使用情况等。如涉及项目支出的，还需对项目的 完成情况进行说明。二是政策成本预算绩效分析工作开展情况， 包括分析方法、分析程序等。）

二、政策制定方面应用情况

政策新设、调整、延续或退出的建议应用情况。

三、政策投入方面应用情况

政策投入方向、投入方式、支持标准、投入规模、分担机制 等建议的应用情况。

四、政策实施方面应用情况

优化完善资金管理和实施管理方面等建议的应用情况。

五、其他

（其他需要说明的结果应用情况）

附表：1.财政政策支持对象分析结果应用表

2.财政政策投入方式分析结果应用表

3.财政政策支持标准分析结果应用表

4.财政政策资金分配表

5.财政政策投入规模调整情况表

附表 1

财政政策支持对象分析结果应用表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **政策内容** | **现行支持对象** | **建议支持对象** | **调整后支持对象** |
| **支持** **范围** | **认定** **标准** | **受益主体规** **模** | **支持** **范围** | **认定** **标准** | **受益主体规** **模** | **支持** **范围** | **认定** **标准** | **受益主体规** **模** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

附表 2

财政政策投入方式分析结果应用表

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **政策内容** | **支持范围** | **现行投入方式** | **建议投入方式** | **调整后投入方式** | **预期效益变化** | **预期投入资源** **/成本变化** |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |

附表 3

财政政策支持标准分析结果应用表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **政策内容** | **现行支持标准** | **建议支持标准** | **调整后支持标准** |
| **支持范围** | **支持标准** | **计量单位** | **支持范围** | **支持标准** | **计量单位** | **支持范围** | **支持标准** | **计量单位** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

附表 4

财政政策资金分配表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **政策内容** | **投入方向** | **估算情况** | **分配建议** | **调整情况** |
| **受益主体/项目个数** | **资金量** | **受益主体/项目个数** | **资金量** |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| 合计 |  |  |  |  |  |  |

附表 5

财政政策投入规模调整情况表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **政策内容** | **调整前** | **调整后** | **调整率（%）** |
| **年度** | **总投入（万元）** | **年度** | **总投入（万元）** |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| 合计 |  |  |  |  |  |